

Capítulo 2

* * *

El Arte de la Estrategia y el Planeamiento de Fuerzas

Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr., y Timothy E. Somes

Bartlett, Holman, y Somes señalan que los planificadores de fuerzas y estrategias manejan un amplio conjunto de variables cuando formulan los objetivos de seguridad nacional, las estrategias y los futuros requerimientos militares. Un modelo simple puede facilitar el proceso al concentrarse en las variables clave y enfatiza las interacciones existentes entre ellas. Los autores presentan su versión de ese modelo y explican cómo puede ser utilizado por los planificadores y encargados de tomar decisiones. En la segunda mitad del artículo, tratan con mayor profundidad los enfoques alternativos sobre el planeamiento de fuerzas y sus respectivas fortalezas y debilidades. Luego de estudiar la primera parte del artículo, ¿modificaría el modelo “Bartlett” de alguna forma para ayudar en el desarrollo estratégico y el planeamiento de la fuerza? ¿De qué forma se relacionan los distintos enfoques sobre el planeamiento de fuerzas en la segunda parte del artículo con el modelo? ¿Debería uno de estos enfoques prevalecer sobre el resto en relación con el planeamiento de fuerzas o pueden unificarse para mejorar la toma de decisiones?

Hay una antigua creencia sostiene que la estrategia es un arte y no una ciencia. Concretamente, la estrategia es la unión de fines y medios, un “plan de juego” que explica cómo se utilizarán los recursos limitados para lograr los objetivos declarados. Una estrategia coherente es la clave para el éxito institucional; tiene para los países la misma importancia que para las empresas y universidades.

El Profesor Bartlett es miembro, desde 1981, de la facultad del Departamento de Toma de Decisiones sobre Seguridad Nacional de la Escuela de Guerra Naval estadounidense. El Profesor Holman fue miembro de la misma facultad desde 1984 hasta 1996. Con posterioridad, se incorporó a la facultad del George C. Marshall Center en Garmisch, Alemania y se retiró en el año 2003. El Profesor Emeritus Somes es miembro, desde 1990, de la facultad del Departamento de Toma de Decisiones sobre Seguridad Nacional de la Escuela de Guerra Naval estadounidense. Este artículo es una revisión del capítulo 2 de *Strategy and Force Planning*, tercera edición. El artículo apareció por primera vez en *Naval War College Review* (Henry C. Bartlett, “Approaches to Force Planning,” *Naval War College Review*, mayo-junio 1985, págs. 37 a 48).

2 El Arte de la Estrategia y el Planeamiento de Fuerzas

Al igual que la estrategia, el planeamiento de fuerzas, es un arte. Es el proceso de evaluar las necesidades de seguridad de una nación, establecer los requerimientos militares que surgen de dichas necesidades y se seleccionan, con las restricciones de recursos, las fuerzas militares para satisfacer tales requerimientos.

Los encargados de la tarea de elaborar estrategias y planear las fuerzas provienen de diversas disciplinas académicas y experiencias laborales. Algunos tienen conocimientos especiales de geopolítica, otros tienen vasta experiencia en economía, diplomacia o en cargos políticos. Muchos han pasado años en puestos de operaciones militares. Algunos se sienten especialmente cómodos con los conceptos abstractos; otros prefieren las cuestiones prácticas. El desafío consiste en fusionar la diversidad de perspectivas y enfoques para desarrollar las mejores estrategias y capacidades para respaldar los objetivos de seguridad de una nación.

La primera mitad de este artículo presenta un modelo simple que trata las variables clave en el arte de la estrategia y el planeamiento de fuerzas. Esta parte acentúa las decisiones lógicas referidas a los fines, medios y estrategia; identifica los posibles desacuerdos entre las variables y repite el proceso cuando sea necesario. La segunda mitad del artículo se concentra más específicamente en el planeamiento de fuerzas militares. Estudia los enfoques que se utilizan comúnmente y luego pondera las fortalezas y debilidades en términos del modelo.

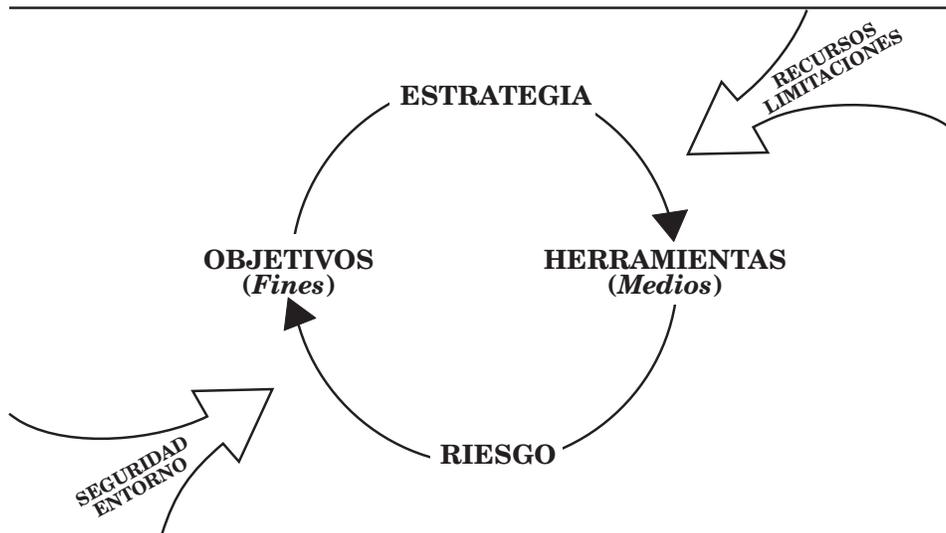
Un Modelo de Desarrollo Estratégico

Los encargados de poner en práctica las estrategias y planeamiento de fuerzas luchan constantemente por alcanzar un equilibrio entre la gran cantidad de variables que compiten. El arte de la estrategia y el planeamiento de fuerzas se ponen de manifiesto mediante la solución que resuelve las tensiones inevitables entre dichas variables.

Las Variables Clave. El “modelo Bartlett” en la Figura 1¹ ilustra este proceso dinámico. Puede utilizarse para explorar las diferencias conceptuales y facilitar la toma de decisiones sobre seguridad nacional. El modelo pone de manifiesto la interacción entre lo que consideramos las variables clave y, de ese modo, representa un enfoque integral sobre el desarrollo de estrategias y el planeamiento de fuerzas.

Entorno de Seguridad. Evaluar el entorno de seguridad es una de las tareas más difíciles de los estrategas y planificadores de fuerzas. Los cambios repentinos en el entorno de seguridad pueden cambiar significativamente los objetivos nacionales en determinadas regiones del mundo. Toda evaluación del entorno de seguridad debe incluir una amplia variedad de consideraciones, como por

Figura 1
Modelo Bartlett



ejemplo los cambiantes centros de poder internacional, las tendencias dominantes, las incertidumbres críticas, el avance de la interdependencia económica, las cambiantes necesidades internas, las tendencias culturales, religiosas y demográficas, los conflictos étnicos, los desafíos ecológicos, y el avance de la tecnología. Todo lo mencionado y otras consideraciones, son factores que determinan el entorno de seguridad de una nación.

Fines o Metas. Los estrategas y planificadores de fuerzas generalmente piensan en términos de niveles de objetivos. En el nivel superior se encuentran los intereses nacionales, que perduran en el tiempo e inspiran un amplio apoyo. La supervivencia del país y la salud de su economía son intereses que aparecen en esa lista. Los estrategas también están ampliamente de acuerdo en el deseo de lograr la paz mundial, aunque pueden disentir acerca del efecto de algún conflicto específico sobre los intereses nacionales. Las metas menos tangibles—y, por lo tanto, más controvertidos—surgen de preocupaciones por valores como la democracia y los derechos humanos.

Las metas que se encuentran en niveles inferiores deben conciliarse con los intereses nacionales de niveles superiores. Los objetivos mundiales deben conciliarse con los regionales y los objetivos de largo plazo con los de corto plazo. Asegurar esa congruencia requiere un alto grado de rigor intelectual y disciplina de parte de todos los estrategas. Por ejemplo, los compromisos estadounidenses de preservación del libre mercado y la libertad en los mares son objetivos a largo

4 El Arte de la Estrategia y el Planeamiento de Fuerzas

plazo que surgen del interés nacional de bienestar económico. Otros, como por ejemplo impedir que un país domine el Golfo Pérsico, pueden verse afectados en mayor medida a los cambios rápidos.

Estrategia. Las estrategias por lo general se conciben como “planes de juego” para lograr los objetivos deseados con medios limitados. El arte del estratega no sólo es seleccionar el mejor plan entre las alternativas disponibles, sino también asegurarse de que vale la pena jugar el juego en si mismo. En el más alto nivel de pensamiento nacional, ese juego generalmente toma el nombre de gran estrategia o estrategia de seguridad nacional. Refleja la estructura de las relaciones internacionales, no sólo la percepción del país acerca de quienes son sus aliados y rivales, sino también sus fortalezas, debilidades y la capacidad de la nación para aceptar desafíos. Una gran estrategia debe brindar conceptos claros acerca de cómo se utilizarán los instrumentos nacionales de poder económico, diplomático y político para lograr los objetivos nacionales y la política.²

Los niveles más bajos de estrategia de cada uno de los principales instrumentos de poder nacional son más prescriptivos. Una estrategia económica, por ejemplo, debería explicar cómo planea el país cambiar su tasa de crecimiento o su rol en el mercado mundial. Una estrategia diplomática debería describir la forma en que una nación espera implementar sus más altos objetivos mediante la comunicación directa con los gobiernos extranjeros y en los foros internacionales. Finalmente, una estrategia militar debería respaldar a las otras estrategias y explicar cómo y en qué circunstancias se utilizará el instrumento militar del poder nacional para ayudar a dar forma al entorno de seguridad, lograr influencia internacional, desalentar las agresiones, extraer el uso de la fuerza de otros “actores” de ser necesario, prepararse para el conflicto, defender la nación y ganar aquellas guerras que de ninguna manera puedan evitarse.

Recursos Limitados. Al igual que lo que ocurre con los individuos en los gobiernos, por lo general, lo que se desea excede los recursos disponibles. Cualquier país debe elegir entre las necesidades opuestas y las alternativas que se excluyen mutuamente. Las fuerzas armadas compiten por recursos con muchas otras dependencias del estado, contra las demandas no gubernamentales, y entre ellas, especialmente cuando un país democrático se encuentra en tiempos de paz. Como resultado, la estrategia y el planeamiento de fuerzas implican una asignación de recursos, la decisión de cuales objetivos y acciones son más importantes y el establecimiento de prioridades.

Medios o Herramientas. Los medios o herramientas disponibles para ejecutar la estrategia elegida incluyen, en teoría, todos los recursos del país. Sin embargo, en la práctica los estrategas y planificadores de fuerzas en general han pensado en términos de tres conjuntos básicos de estrategias. Los instrumentos económicos

de poder nacional incluyen los acuerdos comerciales, la ayuda extranjera, la masa monetaria, los impuestos, los gastos gubernamentales y los subsidios. Entre los medios diplomáticos se encuentran las alineaciones, las coaliciones ad hoc, las alianzas, las instituciones internacionales, los tratados, los buenos oficios, las sanciones y negociaciones de cualquier tipo y complejidad. Los instrumentos militares incluyen todo tipo de fuerzas armadas, desde la capacidad para participar en guerras convencionales de gran escala hasta contingencias más pequeñas, mantenimiento de la paz y reconstrucción de naciones o conflictos que involucren armas de destrucción masiva.

El cambiante entorno de seguridad mundial alterará la utilidad relativa de esos instrumentos y determinará la necesidad de nuevas capacidades. Otros instrumentos de poder afectan cada vez más el ámbito internacional y nacional. El mejor ejemplo para demostrar esto lo encontramos en los cambios acaecidos en las herramientas de informática. Como herramienta de influencia, la información ya no se encuentra limitada a un pequeño número de líderes nacionales que utilizan los medios de comunicación como “posición de influencia”. Por el contrario, la importancia de Internet y el correo electrónico sigue creciendo. Pueden movilizar a la opinión pública de un día para el otro, tanto en el ámbito nacional como internacional. No podemos predecir con certeza la dimensión que alcanzarán, pero ya podemos ver que han transformado nuestros conceptos más básicos acerca del valor de los medios de información. El rápido aumento del entendimiento en los ámbitos tecnológicos, ambientales, sociales, culturales, étnicos y en otras formas de interacción e influencia humana es una muestra de que los estrategas deben considerar estas formas de influencia adicionales en mayor medida.

Riesgo. El término riesgo se concentra en la incertidumbre y en el resultado negativo debido a *desajustes* entre las variables clave.³ La incertidumbre es la característica dominante de los entornos de seguridad internos e internacionales. Como resultado, los estrategas y planificadores de fuerzas deben sopesar sus esperanzas de éxito con la posibilidad del fracaso. Para hacerlo, examinan nuevamente el entorno de seguridad, los objetivos, las estrategias, los recursos disponibles y las herramientas necesarias para lograr esos objetivos. *Este es un proceso iterativo continuo.* Tal vez el valor más importante de una evaluación de riesgo es que da nacimiento a un esfuerzo constante por identificar y corregir desequilibrios entre las variables clave. Por ejemplo, los estrategas tienden a concentrarse en los *desajustes* entre fines y medios debido a su preocupación de que los objetivos nacionales se tornen demasiado ambiciosos para los recursos disponibles. Los planificadores de fuerzas tienden a enfatizar los *desajustes* entre la estrategia y la fuerza, con la esperanza de asegurar que el nivel y la combinación elegidos para las fuerzas futuras, limitadas por recursos

6 El Arte de la Estrategia y el Planeamiento de Fuerzas

limitados, respaldará adecuadamente una determinada estrategia militar ante una gran variedad de posibles demandas futuras.

Realineamiento de las Variables Clave. A medida que los estrategas y planificadores de fuerzas estudian el siglo veintiuno, se enfrentan a una necesidad permanente de ajustar su pensamiento. El modelo sugiere que un cambio en una variable generalmente trae aparejado una modificación de las otras y, por lo tanto, desajustes. Para recuperar el equilibrio, los estrategas y planificadores deben estar dispuestos a realinear las variables clave. Hay distintas maneras de hacerlo.

Modificación de los fines. En un mundo racional, los estrategas primero evaluarían el entorno de seguridad internacional en términos de los cambiantes centros de poder internacional y las incertidumbres críticas, y luego articularían los fines u objetivos nacionales específicos. Por lo tanto, el lugar lógico para comenzar a corregir un desajuste entre el entorno de seguridad y los medios es reconsiderar los objetivos nacionales. El uso de los recursos y las fuerzas armadas estadounidenses para una gran variedad de objetivos, como por ejemplo reestablecer la democracia en Haití, impedir la limpieza étnica en los Balcanes, o derrotar las operaciones de contrainsurgencia en Afganistán e Irak genera un debate intenso. El asunto acerca de cuándo, cómo o si los Estados Unidos deberían utilizar su poderío militar para promover intereses humanitarios ilustra la lucha para equilibrar los objetivos nacionales con las otras variables del modelo.

Modificar los medios. Las alternaciones políticas pueden generar cambios significativos en los medios disponibles. Dichos cambios generalmente son cuantitativos. Por ejemplo, la Guerra de Corea generó grandes aumentos en el gasto de defensa estadounidense y en el tamaño de las fuerzas militares estadounidenses desde principios de 1950, mientras que la caída de la Unión Soviética produjo una importante declinación. Los atentados terroristas del 11 de septiembre concentraron los esfuerzos de seguridad hacia la seguridad interior y hacia la guerra contra el terrorismo, lo que tuvo como resultado un importante aumento en los fondos destinados a esas áreas. Las alteraciones económicas en el entorno de seguridad están produciendo cambios cualitativos en los medios, ya que trasladan la prioridad de un conjunto de instrumentos de poder nacional a otro. En un mundo cada más mas interdependiente, la globalización puede significar que las herramientas económicas e informativas tendrán mayor participación que los medios políticos o militares a la hora de lograr los objetivos nacionales. Se presta más atención a las herramientas estratégicas basadas en ventajas tecnológicas, diplomacia pública, sanciones económicas, acuerdos de libre comercio e instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial del Comercio. En el

área militar, en la última década se han realizado cuatro esfuerzos específicos para adaptar los medios militares al cambiante entorno de seguridad (la “Fuerza Base” de Cheney-Powell en 1990, la “Revisión de abajo hacia arriba” en 1993, y las Revisiones Cuadriales de la Defensa de 1997 y 2001). Esto ha llevado a algunos a sostener que los medios se ajustan sin tener una estrategia militar totalmente desarrollada.⁴

Modificar la estrategia. La gran estrategia de contención guió a Occidente durante la Guerra Fría. Los esfuerzos de los líderes estadounidenses por definir una estrategia para la era posterior a la Guerra Fría y para el siglo XXI han generado grandes debates. Algunos apoyan una estrategia de seguridad cooperativa que deposite su confianza en las instituciones internacionales. Otros prefieren una estrategia de participación militar selectiva, que se concentre más específicamente en amenazas críticas a los intereses estadounidenses. Otros abogan por algún tipo de dominación global estadounidense o, con un marcado contraste, por una significativa reducción de la participación militar. Sin importar el resultado final, un cambio de esa magnitud en la estrategia estadounidense tendrá efectos significativos sobre todas las otras variables. En teoría, hay muchas maneras posibles de lograr un objetivo determinado con los recursos disponibles. El estratega debe elegir la mejor.

Reevaluación de los riesgos. Es inevitable que los analistas de seguridad nacional no se pongan de acuerdo acerca de los riesgos. Los diversos expertos tienen puntos de vista muy diferentes sobre las *amenazas y vulnerabilidades* que enfrenta la nación. Sus debates afectan el grado de confianza en las estrategias, los medios y objetivos nacionales. Cuanto menos se ponen de acuerdo, más importante es evaluar nuevamente el nivel de riesgo credo por dichas alternativas elegidas.

Por ejemplo, existe mucha controversia acerca del nivel de riesgo que surge del despliegue de fuerzas estadounidenses en muchos lugares del mundo. Para algunos, tratar de lograr muchos objetivos demasiado específicos está teniendo como resultado un exceso de compromiso estratégico. Desde esta perspectiva, Estados Unidos se arriesga a ser más vulnerable debido al menor alistamiento militar y a la erosión de su capacidad de defender intereses vitales.

En un nivel diferente, algunos sostienen que los misiles balísticos que transportan armas de destrucción masiva representan una gran amenaza para el territorio de Estados Unidos. La falta de defensas misilísticas crearía una importante vulnerabilidad. Esta combinación de amenaza significativa y la consecuente vulnerabilidad conduce a un mayor nivel de riesgo para el país. Otros analistas están más preocupados por otras amenazas, como los terroristas que utilizan agentes biológicos, armas químicas, virus informáticos, o sabotajes sofisticados que afectan todo tipo de tecnología moderna. Sostienen que Estados

8 El Arte de la Estrategia y el Planeamiento de Fuerzas

Unidos está expuesto a un gran riesgo porque es vulnerable a ataques contra su gran infraestructura de activos económicos y redes de sistemas. Sin embargo, en cada caso los críticos sostendrán que, cualquiera sea la amenaza o grado de vulnerabilidad, son exagerados.

Las opciones específicas de fuerzas representan un riesgo. Un ejemplo más es el debate permanente acerca del grado en el que pueden utilizarse la Guardia Nacional y los reservistas. Si un planificador da por sentado que existe una disponibilidad amplia y flexible, verá un riesgo menor en tener menos unidades en servicio activo. Sin embargo, los que rechazan esa suposición cuestionarán la capacidad militar de enfrentar múltiples contingencias.

Otra fuente de riesgo son los posibles obstáculos o consecuencias no deseadas que frustran un curso crítico de acción. Por ejemplo, ¿Estados Unidos tiene suficiente fuerza estratégica para aceptar los riesgos de planificar guerras casi simultáneas en dos grandes escenarios? O, conforme a una evaluación de riesgo diferente, ¿hasta donde deberíamos confiar en las tecnologías avanzadas basadas en la información en vez de en fuerzas militares tradicionales cuando nos preparamos para el futuro?

Los ejemplos anteriores sugieren que el riesgo, según se lo utiliza en este modelo, no puede cuantificarse en forma precisa. La evaluación de riesgo en el campo de la seguridad nacional es un tema subjetivo. Es un juicio acerca de la probabilidad y las consecuencias de desequilibrios o *desajustes* entre las variables clave.

Enfoques alternativos para el Planeamiento de Fuerzas

Si bien el modelo Bartlett proporciona una estructura para examinar la seguridad nacional, los profesionales generalmente tienen un enfoque del planeamiento de fuerzas y el desarrollo estratégico desde distintas perspectivas. Cada enfoque acentúa una variable o aspecto en detrimento de otros. Estas alternativas han evolucionado durante los años y se les da diferente énfasis relativo en distintos sectores de la evaluación de seguridad nacional y el proceso de toma de decisiones.

De arriba hacia abajo. Los intereses y objetivos nacionales “impulsan” el enfoque descendente para el planeamiento de fuerzas. Se centra en la estrategia de seguridad nacional o gran estrategia de una nación. Este enfoque es altamente jerárquico, dominado por un flujo descendente de documentos clave a lo largo de niveles sucesivos de toma de decisiones. Un enfoque de arriba hacia abajo tiene varias fortalezas. En primer lugar, ayuda a los estrategas y planificadores de fuerzas a concentrarse en los fines. En segundo lugar, proporciona una manera sistemática de pensar en los requerimientos a través de una perspectiva amplia o “macro” perspectiva. En tercer lugar, enfatiza la relación entre los instrumentos

que respaldan el poder nacional—político, económico, informativo y militar—que requieren su propia estrategia para lograr objetivos de niveles más altos.

Por último, una gran virtud del enfoque descendente es que las estrategias pueden dividirse en grupos de “descriptores” clave. Si se seleccionan cuidadosamente, son más que simples etiquetas o eslóganes. Deben dejar en claro de qué manera se ejecutará la estrategia sólo mediante unas pocas palabras que sean tan precisas y claras como sea posible. Los descriptores de niveles más altos deben servir como criterios para las elecciones, estrategias y evaluaciones de la estructura de fuerza de niveles más bajos, que crean descriptores de niveles más bajos. Un ejemplo fue la introducción de los términos clave “moldear”, “responder” y “preparar” en la estrategia de seguridad nacional de 1997. Inicialmente aparecieron en la primera revisión de defensa cuatrienal ese mismo año. Cada uno de esos “descriptores” servía como cimiento para distintos objetivos y metas determinadas para la nación. La estrategia militar nacional posterior abordó el tema de moldear el entorno internacional mediante distintos enfoques, incluidos la diplomacia, el control de armas y las actividades militares. La estrategia se expandió sobre la base de ese descriptor fundacional y abordó el tema de moldear el entorno de seguridad con fuerzas militares para objetivos tales como promover la estabilidad, reducir los conflictos o amenazas, y disuadir en tiempos de paz.⁵ El desafío del planificador de fuerzas es diseñar una variedad de herramientas, incluida la estructura de fuerza militar, que apoye esos descriptores y los objetivos específicos subyacentes.

Hay ciertos problemas asociados con este enfoque. En primer lugar, generalmente sólo considera las posibles limitaciones cuando el proceso de planeamiento ya se ha iniciado. En consecuencia, cuando se le aplican límites presupuestarios, tecnológicos o de otro tipo, la distancia entre los deseos y las limitaciones es, en general, tan grande que resulta necesario realizar grandes ajustes entre los fines y los medios. Una segunda preocupación es la rigidez. Como este enfoque es jerárquico, puede llevar a que los planificadores de niveles inferiores den por sentada la validez de la estrategia y los objetivos de nivel superior, aun cuando merezcan ser desafiados. Un último problema es el grado de apertura, de conocimiento público, de las estrategias de seguridad nacional. Por un lado, la exposición pública y el debate son fundamentales para lograr consenso y apoyo en una democracia. El Congreso ha establecido que son requisitos obligatorios. Al mismo tiempo, los detalles específicos pueden ser tan sensibles que, por razones de seguridad, no pueden hacerse públicos y dejan algún lugar para preguntarse si la estrategia puede ejecutarse.

De abajo hacia arriba. La capacidad militar existente impulsa el enfoque base-cima para el planeamiento de fuerzas.⁶ Suele concentrarse en la mejora de las capacidades y sistemas de armas existentes, con especial énfasis en los asuntos operativos actuales. Se relaciona con el planeamiento operativa militar,

Cuadro 1
Planeamiento de la Fuerza Comparado al Planeamiento Operacional

Criterio	Planificación de la fuerza	Planificación operativa
Objetivo	Estructurar las fuerzas	Emplear las fuerzas
Orientación	Global/Regional	Teatro de operaciones/local
Entrada	Futuro: Fuerzas Entorno Metas Estrategias Riesgos	Actual: Fuerzas Entorno Metas Estrategias Riesgos
Salida	Desarrollo de la fuerza Fuerzas planificadas Fuerzas programadas Innovación de las fuerzas	Despliegue de fuerzas Planes de contingencias Planes de guerra “Moldeado” diplomático
Preferencias	Modernización Estructura futura de la fuerza Investigación y desarrollo	Empleo Alistamiento actual Sustentabilidad
Perspectiva	Largo alcance	Corto plazo

ya que ambos conceptos utilizan la estructura de fuerza actual como una referencia básica, aunque las diferencias entre ellos son importantes. El Cuadro 1 muestra las interrelaciones y diferencias entre el planeamiento de fuerzas y el planeamiento operativo.

Una gran ventaja del enfoque base-cima es que pone énfasis en el mundo “real”. Los estrategas y planificadores deben concentrarse en cómo mejorar las fuerzas existentes para manejar mejor a los adversarios, las amenazas y las vulnerabilidades actuales. El enfoque base-cima limita la confianza que se pone en planes ambiciosos sobre capacidades futuras que pueden dar pocos frutos. Concentrarse en mejorar la capacidad existente puede mejorar las estrategias y los planes operativos actuales. Por estas razones, los programadores de la fuerza de servicio y los principales comandantes operativos tienden a favorecer este enfoque. Por otro parte, poner demasiado énfasis en este enfoque puede llegar a descuidar el futuro y frustrar los objetivos de largo plazo o la creatividad. Otro problema es la tendencia a perder la visión del “panorama general”; tal vez prevalezcan las preocupaciones específicas de corto plazo y las consideraciones de los comandantes de los teatros de operaciones cuando en realidad se necesita una visión mundial integrada a largo plazo.

Escenario. El enfoque del “escenario” para el planeamiento de fuerzas está impulsado por la situación. El planificador comienza con grupos de condiciones específicos y bien definidos en el ámbito nacional, regional, mundial o del teatro de operaciones, y luego postula un problema o crisis. Un escenario desarrollado en su totalidad generalmente combina una gran cantidad de información actual

del mundo real con elementos o presupuestos de planes establecidos. Generalmente incluyen advertencias y movilizaciones, desafíos operativos específicos, niveles de fuerza, y, de ser necesario, intenciones de campañas militares. La importancia de la creación de un escenario de largo alcance aumenta a medida que Estados Unidos entra en el nuevo siglo. Esta iniciativa está impulsada por el desafío de encontrar un enfoque que permita un mejor entendimiento de la incertidumbre estratégica que invade al mundo. Por ejemplo, *New World Coming* de la Comisión Hart-Rudman en 1999 describió cuatro “mundos” diferentes. Estos escenarios proyectaban futuros que incluían desde una “Paz Democrática” hasta la desafiante “División y Caos.”⁷ Cada escenario sugería la necesidad de distintos grupos de herramientas estratégicas que los planificadores deberían proporcionar si ocurriesen. Un hábil planificador de fuerzas tendrá una respuesta persuasiva a la siguiente pregunta: ¿la estructura de fuerza propuesta puede brindar alto valor en todos los escenarios posibles, mantener los riesgos en niveles aceptables y mantenerse a un costo razonable?

Este enfoque de escenario tiene tres fortalezas bien definidas. La primera es su enfoque específico y tangible. Por ejemplo, si el escenario involucra un conflicto convencional en la región del Golfo Pérsico, puede realizarse un planeamiento bastante preciso una vez que se hayan establecido los presupuestos principales. Si se postulan escenarios simultáneos, como por ejemplo conflictos en Corea y el sudoeste asiático, el planeamiento puede resultar aún más específico. Otra fortaleza es que fomenta prioridades claras. Los intereses nacionales establecen que algunas regiones, teatros de operaciones o países pueden ser considerados más importantes que otros. Una tercera fortaleza es la naturaleza dinámica de un escenario en el que los hechos son secuenciales y las líneas de tiempo se encuentran especificadas.

Sin embargo, existen limitaciones a este enfoque. En primer lugar, el mundo rara vez coincide con las expectativas de los planificadores. En segundo lugar, los planificadores pueden olvidarse de que los escenarios son ilustrativos y no predictivos. Por lo tanto, los escenarios tienden a adquirir vida propia. Luego de todo el trabajo que lleva planificarlos, hay una reticencia natural a cuestionar sus fundamentos básicos. En consecuencia, presunciones clave como tiempos de advertencia o tasa de movilización pueden transformarse en absolutos y las hipótesis acerca de la doctrina enemiga pueden ser tratadas como hechos. En tercer lugar, algunos escenarios tienden a ser retrospectivos y reviven viejas crisis en lugar de explorar nuevos desafíos. Los escenarios que intentan proyectar a los planificadores más hacia el futuro se ven afectados por el creciente número de presunciones y variables que deben incluirse. El número de factores que “no pueden conocerse” se expande rápidamente a medida que se crean escenarios con mayor proyección hacia el futuro y es necesario examinar la información que nos brindan esos escenarios.

12 El Arte de la Estrategia y el Planeamiento de Fuerzas

Amenazas y vulnerabilidades. Estos son dos enfoques estrechamente interrelacionados para el planeamiento de fuerzas. En el sentido más puro, si existe una amenaza pero la nación no es vulnerable a ella, la nación no se encuentra en riesgo. Naturalmente, si una nación tiene vulnerabilidades pero no existen amenazas que puedan o quieran explotarlas, el riesgo es también nulo. El desafío de este enfoque es evaluar tanto las posibles amenazas como las probables vulnerabilidades, y determinar el nivel de riesgo para la nación que surge de la combinación de ambas. En el enfoque de la amenaza deben identificarse los posibles oponentes y determinarse sus capacidades. El seguimiento constante del arsenal militar de Corea del Norte ilustra la naturaleza de este enfoque. Sin embargo, la naturaleza dinámica del entorno de seguridad a medida que el mundo se adentra en el nuevo siglo hace que el enfoque de la amenaza para el planeamiento de fuerzas sea cada vez más problemático para muchos países, al contrario de lo que sucedía durante la Guerra Fría, cuando las amenazas eran fácilmente perceptibles para los principales adversarios.

Por el contrario, el enfoque de las vulnerabilidades exige una autoevaluación de la susceptibilidad de una nación a una degradación seria de sus elementos vitales de poder nacional. Esta autoevaluación debe incluir una investigación acerca de los aspectos de la propia infraestructura, defensas u otros elementos de la nación, estado o instituciones subordinadas que puedan ser explotados por un adversario con fines dañinos. Los pedidos de recursos para enfrentar posibles ataques a la vasta gama de sistemas de “información” sensible de la nación son un ejemplo de esta preocupación de que Estados Unidos podría ser vulnerable desde el interior o el exterior a sufrir una seria erosión de su sólido poder. Si se identifican tanto una vulnerabilidad como una amenaza, la necesidad de medios adicionales para enfrentar el problema se incrementa. La creencia de que Estados Unidos debería albergar un sistema de defensa contra misiles balísticos surge del vínculo entre la vulnerabilidad percibida y una supuesta amenaza de los programas de misiles de largo alcance de naciones como Corea del Norte.

El enfoque de las amenazas y vulnerabilidades tiene tres ventajas. La más importante es que mantiene la atención en posibles adversarios. En segundo lugar, considera tanto el nivel “macro” del equilibrio mundial de poder y el nivel “micro” de desafíos específicos. Finalmente, este enfoque le recuerda tanto a los estrategas como a los planificadores de fuerzas que las capacidades militares son importantes en un conflicto. Hace que ellos consideren evaluaciones serias y diseñen escenarios realistas para encontrar la mejor forma de proceder cuando una amenaza clara apunta a una vulnerabilidad creíble.

De sus problemas, el más notorio es la dificultad para determinar qué es una amenaza válida o una vulnerabilidad explotable. Tal vez no exista otro aspecto tan controvertido en el arte del estratega y el planificador de fuerzas. El planeamiento amenaza/vulnerabilidad es naturalmente reactivo y los analistas pueden tener dificultades en adaptarse a cambios repentinos en el entorno

internacional. Se señalan vulnerabilidades específicas, pero sólo existe un sentido vago acerca de qué nación u otro actor puede llegar a tener la capacidad de explotarlas. Un problema adicional del enfoque de las amenazas y vulnerabilidades es su predilección por los datos cuantitativos como cantidad de gente, unidades de energía, tipos y cantidad de sistemas armamentistas, o cantidad de elementos expuestos de la infraestructura. Estas cifras generalmente son engañosas en términos del poder de combate total de la unidad o el sistema armamentista. Como resultado de esta tendencia, pueden llegar a descuidarse, subestimarse o sobrestimarse factores cualitativos como la capacitación, experiencia, liderazgo, moral, estrategias y las líneas de respuesta. Una debilidad relacionada es la contabilización superficial de la fuerza militar. Cualquier conflicto o guerra es una compleja interacción de gente, equipos y organizaciones, pero las evaluaciones de amenaza/vulnerabilidad generalmente utilizan comparaciones numéricas simplistas como tanques versus tanques o tanques versus armamento antitanque.

Competencias centrales y misiones. Este es un enfoque funcional que evalúa las capacidades de las fuerzas propias sin perjuicio de los escenarios presupuestos, las posibles amenazas, las vulnerabilidades percibidas o las condiciones de combate. El planificador de fuerzas comienza con categorías amplias de actividades militares tales como persuasión estratégica, movilidad estratégica, presencia internacional u operaciones especiales. Cada vez más se las enmarca como “competencias centrales” de una organización planificadora en particular. Por ejemplo, la Fuerza Aérea estadounidense acentúa la “superioridad aérea” como una competencia central y solicita una capacidad adecuada para cada situación concebible. El control de los mares es una competencia central equivalente que domina el planeamiento de la marina estadounidense y que algunas veces se presume implícitamente en vez de documentarse como una necesidad.

Otras capacidades de misiones nacen de estas capacidades centrales, como por ejemplo operaciones conjuntas, proyección de poder en litorales y presencia de avanzada con base en el mar. Generalmente estas son las misiones que se resaltan en los documentos de planificación. Estas categorías generarán subconjuntos de misiones aún más específicas como supresión de las defensas antiaéreas enemigas, teatro de defensas contra misiles balísticos y medidas correctivas para minas. Este enfoque sirve para ver las competencias centrales y las misiones a través de distintas categorías de tiempos de paz, contingencia y actividades en tiempo de guerra.

El enfoque de las competencias centrales y misiones tiene distintas ventajas. Promueve una evaluación realista y detallada de las “funciones” centrales que toda organización militar debe brindar. Si una organización no puede brindar competencias centrales, no debería mantenerse. Respecto de las posibles

14 El Arte de la Estrategia y el Planeamiento de Fuerzas

amenazas futuras, este enfoque permite a los planificadores desarrollar fuerzas que maximicen las fortalezas propias y exploten las vulnerabilidades proyectadas de futuros adversarios. Aun si las amenazas específicas no son claras o si las vulnerabilidades percibidas son controvertidas, este enfoque permite a los planificadores de fuerzas establecer prioridades y corregir los aparentes desequilibrios para asegurar que se mantenga la capacidad de satisfacer las necesidades centrales.

La dificultad más importante de este enfoque de planeamiento se presenta al momento de decidir si una competencia central o una misión se han tornado obsoletas. Como la existencia de una organización muchas veces depende de que brinde una competencia central específica, rara vez puede determinar de forma objetiva si la competencia ya no es “central” o si ya no es necesaria. Un ejemplo clásico de esta situación es la existencia de la caballería montada inclusive después de que la guerra mecanizada pasase a dominar la guerra terrestre. Otra dificultad es la tendencia hacia la suboptimización que causa la dinámica organizativa. En ese caso, los imperativos organizativos, y no las necesidades emergentes, determinan qué competencias centrales y misiones reciben más énfasis. Asimismo, puede llegar a generarse una tendencia a concentrarse en cómo ejecutar las misiones de nivel menor e ignorar los objetivos de niveles superiores. Pueden dejarse de lado formas de combate más creativas como resultado de la inercia institucional. Esta es una gran preocupación que comparten quienes creen que las fuerzas militares estadounidenses deben transformarse para cumplir los desafíos operativos del siglo XXI. Este enfoque tampoco brinda una manera de determinar cuáles son las competencias centrales que merecen la mayor inversión relativa respecto de las misiones que compiten con ellas. Finalmente, como las competencias centrales generalmente se desarrollan independientemente de cualquier amenaza o vulnerabilidad reconocida, también hay una tendencia de subvaluar las competencias existentes o, por el contrario, a sobredimensionar cualquier posible objeción a ellas que pudiese surgir en el futuro.

Fundamentado en la capacidad. En este enfoque, los planificadores de fuerzas se concentran en los cambiantes desafíos operativos como la capacidad de los posibles adversarios de impedir el acceso a los teatros de operaciones mediante el uso de distintas armas como minas marinas, sistemas integrados de defensa antiaérea o misiles crucero o balísticos con capacidades de localización de blanco más sofisticadas. Debido a este desafío, el próximo paso sería pensar mediante conceptos de operaciones (CONOPs) para superar los desafíos. Esos conceptos tal vez exijan ajustes específicos a la estructura de fuerza en términos de capacidades actuales o futuras.

Una fortaleza de este enfoque es el acento específico que pone en serios problemas militares. Otra es la creciente tendencia a resolver esos desafíos en

forma conjunta con todas las capacidades del Departamento de Defensa. Esto está poniendo cada vez más énfasis en el planeamiento de fuerzas conjuntas y de cada servicio en especial.

Sin embargo, al igual que con el enfoque de las *Competencias Centrales y Misiones*, deben considerarse otros enfoques de planeamiento de fuerzas o filtros, como por ejemplo posibles escenarios, para evitar la suboptimización o el énfasis excesivo en un desafío operativo específico. Finalmente, es importante comprender que el planeamiento fundamentado en las capacidades ayuda a determinar la combinación de fuerzas estadounidenses necesarias. Sin embargo, otros enfoques o filtros, como la cantidad y grado de los posibles escenarios, son necesarios para ayudar a contestar la difícil pregunta de “cuánto es suficiente” en términos de niveles totales de fuerza.

Cobertura. La idea de este enfoque es prepararse en su totalidad (es decir, sobrepasearse) para cualquier posible tarea de las fuerzas militares. Esta técnica busca la abundancia de sistemas, anticipa una amplia variedad de opciones de empleo y requiere una fuerza equilibrada que pueda encargarse de una gran variedad de contingencias, desde problemas corrientes hasta una amplia gama de desafíos proyectados durante tres o más décadas en el futuro. Distintos países que enfrentan amenazas diversas aprovecharán sus estrategias y estructuras de fuerza de maneras diferentes. Estados Unidos suele cubrir su estructura de fuerza mediante la creación de capacidades en todo el espectro de posibles usos de las fuerzas militares, desde asistencia humanitaria y operaciones de mantenimiento de la paz hasta guerra contra una posible potencia casi similar con fuerzas nucleares.

Poner énfasis en la cobertura tiene el mérito que confronta directamente la incertidumbre acerca del futuro. La historia nos proporciona ejemplos de fuerzas diseñadas para fines específicos que fueron superadas por hechos imprevistos. Por lo tanto, la cobertura busca asegurar un equilibrio y flexibilidad a través de un espectro de posibles desafíos tan amplio como una nación pueda manejar. Por otra parte, tiende a subestimar las fortalezas propias y exagera las capacidades y hostilidad de posibles rivales, y lleva a los planificadores a los peores escenarios. Su falla más grande es que genera recomendaciones y necesidades que son muy costosas.

Tecnología. El enfoque dominado por la tecnología descansa en la creencia de que el conflicto puede ser desalentado y la agresión detenida si se poseen sistemas superiores a los de los posibles enemigos. El Proyecto Manhattan de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo de municiones de precisión guiadas con posterioridad a la guerra de Vietnam y el entusiasmo actual de la “revolución de los asuntos militares” impulsada por la tecnología ilustran el optimismo tecnológico de los estrategas y planificadores de fuerzas estadounidenses. Sin

16 El Arte de la Estrategia y el Planeamiento de Fuerzas

embargo, sus visiones han sido objetadas por distintos analistas que cuestionan la probabilidad de un conflicto dominado por la tecnología en el futuro. La mayor ventaja de este enfoque es que aprovecha el conocimiento y la creatividad individual, fortalezas básicas de una economía pos industrial. Asimismo, en teoría, ofrece el potencial de acortar los conflictos, salvar vidas y reducir las bajas. Un habilidoso desarrollo de tecnología avanzada puede brindar una ventaja militar significativa.

Sin embargo, hay dificultades definidas. Una es el riesgo de pagar demasiado dinero por ganancias muy pequeñas, especialmente una vez que la tecnología ha madurado. El problema opuesto es que las grandes inversiones necesarias para lograr avances revolucionarios no necesariamente garantizan el éxito. Incluso si el desarrollo es exitoso, el enfoque tecnológico generalmente lleva a una fuerza mucho más pequeña con plataformas mucho más costosas. El énfasis en la tecnología puede subvalorar las habilidades y otros atributos únicos que los humanos aportan al éxito o fracaso en una guerra; preocupación de muchos. Por todas estas razones, puede canalizar una proporción demasiado grande de los recursos de defensa hacia muy pocos programas demasiado especializados, en perjuicio del equilibrio, flexibilidad y cifras mayores.

Fiscal. El enfoque fiscal está dominado por el presupuesto. Las limitaciones presupuestarias están fijadas desde el inicio por consideraciones no militares como el porcentaje máximo permitido del Producto Bruto Interno (PBI), las exigencias de reducción del déficit o las demandas de otros sectores del presupuesto federal, como por ejemplo subsidios. La competencia entre las fuerzas militares y otras herramientas de lograr los objetivos de seguridad nacional, como los instrumentos diplomáticos y económicos, puede verse reflejada en la envergadura de los presupuestos de los departamentos clave del gobierno. La fortaleza del enfoque fiscal es que apoya el proceso democrático, es decir, especifica los recursos de defensa sobre la base de la economía general, los requisitos nacionales de competencia y las percepciones públicas acerca del entorno de seguridad. Exigirle a los planificadores que establezcan prioridades desalienta el pensamiento y gasto sin fronteras. Con este enfoque se alienta la disciplina fiscal, tanto dentro como entre las fuerzas armadas de una nación.

Una gran debilidad es que el enfoque fiscal tal vez no refleje los cambios en el entorno de seguridad internacional, los objetivos de la nación o sus estrategias. Como resultado, puede asignarse un presupuesto demasiado elevado o pequeño para las fuerzas de defensa u otras herramientas de seguridad nacional. Tal vez se produzca un atraso significativo entre las capacidades necesarias y las amenazas, vulnerabilidades; u otros desafíos a los intereses nacionales. La reevaluación permanente del entorno de seguridad, los objetivos nacionales y la estrategia—un elemento importante del proceso democrático—puede tender a crear un gasto en defensa cíclico y frustrar el planeamiento a largo plazo. En el

Cuadro 2
Resumen de los Acercamientos Alternativos para el Planeamiento de las Fuerzas

Enfoques	“Impulsores”	Fortalezas	Dificultades
Descendente	Intereses Objetivos Estrategias	Acento sistemático en los fines Integra herramientas de poder Descriptorios aportan enfoque	Las restricciones se consideran más tarde Posiblemente inflexible Falta de detalle acerca de la fase de ejecución
Base-Cima	Capacidad existente	Enfoque actual práctico Enfatiza el mundo real Mejora las fuerzas existentes	El presente prevalece sobre el futuro Descuida la creatividad de largo plazo Descuida un visión integrada global
Escenario	Situaciones específicas	Enfoque tangible Alienta prioridades Dinámico-Trata bien el tiempo	Mundo impredecible Puede adquirir “vida propia” Perspicacia limitada en línea del tiempo más larga
Amenazas y vulnerabilidades	Riesgo Adversarios Propios puntos débiles	Se concentra en posibles adversarios Enfoque amplio y específico Enfatiza las capacidades de la fuerza	Identificación contenciosa Reactivo Prefiere los datos cuantitativos
Competencias centrales y misiones	Funciones	Prioriza las competencias centrales Maximiza las fortalezas Explora las debilidades de otros	Puede conservar capacidades obsoletas Puede ignorar los objetivos de niveles más altos Tiende a suboptimizar
Con base en las capacidades	Desafío operativo	Acento específico en el problema militar Acento en los conceptos operativos y las capacidades conjuntas Enfoque conjunto	Exceso de énfasis en los desafíos actuales Determina la combinación deseada pero no el nivel de las fuerzas
Cobertura	Minimizar el riesgo	Espectro total de capacidad Confronta un futuro incierto Busca equilibrio y flexibilidad	Subestima las propias fortalezas Exagera las capacidades de otros Muy costoso
Tecnología	Sistemas dominantes	Acentúa el conocimiento Fomenta la creatividad Crea un aprovechamiento militar	Se arriesga a grandes costos para obtener pequeñas ganancias Puede subvalorar el factor humano Puede desequilibrar la estructura de fuerza
Fiscal	Presupuesto	Defensa vinculada a la economía Exige que se establezcan prioridades Alienta la disciplina fiscal	Puede generar necesidades con insuficiencia presupuestaria Tiende a crear un gasto cíclico Lleva a una “participación justa”

18 El Arte de la Estrategia y el Planeamiento de Fuerzas

peor de los casos, el enfoque impulsado por lo físico puede llevar a una inconveniente conservación de una tradicional “participación justa” en los fondos entre los servicios y agencias de defensa, en vez de a una asignación integrada y racional que tome en cuenta el cambio en el entorno de seguridad. La rivalidad entre servicios y la suboptimización son resultados frecuentes de este enfoque.

Los encargados de la tarea de elaborar estrategias y planear las fuerzas deben estar atentos a las fortalezas y dificultades de cada uno de estos enfoques. Los distintos enfoques de planeamiento tienden a generar distintas soluciones y elecciones. Ser conciente de esas diferencias puede ayudar a los estrategas y planificadores a mantenerse en contacto con la realidad. El Cuadro 2 resume estas alternativas, qué las impulsa y cuáles son sus fortalezas y dificultades.

Un arte desafiante

El objetivo principal de este artículo ha sido proporcionar una herramienta simple pero ponderosa (el “Modelo Bartlett”) para ayudar a los estudiantes de estrategia y de fuerzas. Hay muchas fortalezas en este modelo: su simplicidad lo hace fácil de recordar; se concentra en las variables más importantes y ayuda a analizarlas; y, por último, acentúa la naturaleza iterativa del proceso de toma de decisiones de seguridad nacional. El segundo objetivo ha sido considerar algunos enfoques de la estrategia y planeamiento de fuerzas que se utilizan actualmente. Cada uno fue tomado por separado para poner en claro sus méritos individuales y limitaciones. Sin embargo, durante un ciclo de planeamiento real, todos los enfoques probablemente se utilizarán como filtros para llegar a decisiones o revisarlas. Utilizar este modelo y los enfoques en forma coherente puede llegar a ser un arte real y desafiante.

Finalmente, el artículo sostiene que los estrategas y planificadores de fuerzas deben tener en mente distintas consideraciones prácticas:

- Asegúrese de que vale la pena jugar el juego;
- Integre una completa variedad de perspectivas estratégicas;
- Combine los enfoques de planeamiento de fuerzas;
- Identifique los “descriptores” clave de estrategia y planeamiento de fuerzas;
- Establezca prioridades, resuelva las demandas opuestas sobre los recursos y elimine los desajustes;
- Evalúe el riesgo de fracaso y los pasos posteriores;
- Seleccione la mejor solución, considerando todas las herramientas económicas, políticas y militares de poder nacional.

Vale la pena recordar que la estrategia y el planeamiento de fuerzas son un arte. Esto significa que los estudiantes, practicantes y críticos deben reconocer que hay más de un enfoque para formular una estrategia y tomar decisiones acerca de la estructura futura de fuerza militar y otras herramientas que pueden

ser necesarias para implementar los objetivos nacionales. En segundo lugar, subraya el hecho de que distintos enfoques pueden generar soluciones alternativas. Los autores creen que utilizar el Modelo Bartlett y otras ideas descritas en este artículo contribuirán al desarrollo de mejores planes, decisiones y estrategias de seguridad nacional.

Notas

1. Los autores se refieren a esta figura como “modelo” debido al valor que tiene como una simple representación gráfica de un proceso iterativo altamente complejo y dinámico. Utilizamos la palabra en el sentido de una “descripción o analogía empleada para ayudar a visualizar algo (como un átomo) que no puede ser observado directamente”, en este caso el complejo proceso de estrategia y planeamiento de fuerzas. (Ver *Webster’s Ninth New Collegiate Dictionary* (Springfield, MA: Merriam-Webster, 1983), pág. 762.) Es una simplificación que permite analizar y comprender una realidad mucho más compleja (en este caso, el proceso que el artículo intenta describir). Nuestro “modelo”, como muchos otros, transmite el sentido de los cambios que deben surgir cuando se modifican una o más variables o parámetros del mundo real. A veces un modelo puede ser útil para predecir qué ocurrirá en el mundo real como respuesta a los cambios (pero generalmente las escalas de los problemas o los parámetros que no pueden cuantificarse inhiben este tipo de uso). Creemos que la palabra “esquema”, un término que podría haber sido alternativo—definido como “estructura básica (a partir de las ideas)” (Ver *Webster’s*, pág. 489)—es un término más pasivo que no transmite exitosamente el sentido de dinamismo del proceso, que es lo que tratamos de capturar en el “modelo”.

2. Para consultar una edición reciente, vea George W. Bush, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC: The White House, September 2002).

3. Ya-lun Chou, en la obra *Statistical Analysis: With Business and Economic Applications* (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1969), pág. 675, sostiene, “Podemos . . . predecir los resultados posibles de un acto en términos de probabilidades. Para hacerlo, debemos distinguir entre dos casos: casos de riesgo y casos de ignorancia parcial [incertidumbre]. *Riesgo* se refiere a una situación en la que se conoce la probabilidad de cada uno de los grupos de resultados que se producirán como resultado de una acción específica . . . *Ignorancia parcial* define un estado verdadero de la naturaleza donde los resultados de una acción no tienen una probabilidad conocida en el sentido clásico o de frecuencia relativa, pero un encargado de tomar decisiones puede expresar, de todos modos, distintos “grados de creencia” respecto a la incidencia de posibles resultados”. Los términos riesgo y evaluación de riesgo, según se los utiliza comúnmente en el Departamento de Defensa, se refieren principalmente a la incertidumbre. La probabilidad de ocurrencia es un juicio y los resultados generalmente son considerados negativos.

4. El Secretario de Defensa Dick Cheney sostuvo en su *Annual Report to the President and the Congress, January 1991*, “Las reducciones de la fuerza comenzaron en el ejercicio 1990–1991 y continuarán durante el programa de defensa multianual del Departamento” (Washington: U.S. Govt. Print. Off. [en adelante GPO], 1991), pág. ix. Esta estructura de fuerza se denominó “Fuerza Base”. El Presidente del Estado Mayor Conjunto, Colin Powell, emitió la Estrategia Militar Nacional de apoyo recién en 1992.

La “Revisión Base-Cima” (BUR, por su sigla en inglés) fue el resultado de la primera administración de Clinton. Redujo aún más la estructura de fuerza. Los conceptos iniciales que subyacían a esta estructura de fuerza aparecieron en el informe del Secretario de Defensa Les Aspin, *Report on the Bottom-Up Review* (Washington: Department of Defense, October 1993). Cifras más específicas para la BUR se publicaron en el informe de Les Aspin, *Annual Report to the President and the Congress, January 1994* (Washington: GPO, 1994), pág. 27. Una Estrategia Militar Nacional de Estados Unidos totalmente desarrollada (firmada por el Presidente del Estado Mayor Conjunto) apareció un tiempo después.

En el trabajo de William S. Cohen, *Report of the Quadrennial Defense Review* (QDR) (Washington, DC: Secretary of Defense, May 1997), se pedían reducciones menos ambiciosas de la estructura de la fuerza militar estadounidense y se definían tres elementos centrales de la estrategia de defensa estadounidense: “moldear, responder y preparar” (pág. 9). En el informe “*Report of the National Defense Panel*”, emitido en diciembre de 1997 hay frecuentes referencias a la necesidad de una “estrategia de transformación” para Estados Unidos. La opinión obligatoria del panel exigida por el Congreso sobre la estrategia de revisión de defensa cuatrienal y la estructura propuesta de la fuerza se expresan claramente. En el informe de Donald H. Rumsfeld, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, DC: Secretary of Defense, 30 de septiembre de 2001), la introducción sostiene que, “Aún antes del atentado del 11 de septiembre de 2001, los principales líderes del Departamento de Defensa intentaron establecer una nueva estrategia para la defensa estadounidense que tratase la incertidumbre y combatiese con sorpresa . . .” (pág. iii). La estrategia se diseñó para apoyar cuatro objetivos: convencer a los aliados y amigos, disuadir a los adversarios, desalentar la agresión y derrotar definitivamente a cualquier adversario si no funciona la política de disuasión. Se cambió explícitamente de un modelo de planeamiento de fuerza “basado en la amenaza” a

20 El Arte de la Estrategia y el Planeamiento de Fuerzas

uno “basado en las capacidades” para defender los Estados Unidos, realizar grandes operaciones de combate “en dos teatros de operaciones en épocas superpuestas”, y participar en “operaciones de contingencia de menor escala en tiempos de paz, preferentemente en conjunto con aliados y amigos” (pág. 21). El cambio en el énfasis tuvo como resultado aumentos significativos en los recursos para defensa y una atención especial en la transformación de las capacidades militares estadounidenses.

5. William J. Clinton, *A National Security Strategy for a New Century* (Washington, DC: The White House, May 1997), págs. 6 a 14. John M. Shalikashvili, *National Military Strategy of the United States of America: Shape, Respond, Prepare Now: A Military Strategy for a New Era* (Washington, DC: Presidente del Estado Mayor Conjunto, 1997), págs. 12 a 21. William S. Cohen, *Report of the Quadrennial Defense Review (QDR)* (Washington, DC: Secretario de Defensa, May 1997), págs. 4 y 5, 9 a 14. Un ejemplo anterior de la importancia de este uso de los términos clave puede encontrarse en William J. Clinton, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington, DC: The White House, July 1994). Se hizo un uso tan efectivo de los dos descriptores “Enfrentamiento y Ampliación” que fueron considerados tan importantes como para ser incorporados al título de la estrategia. Elegidos para reemplazar al descriptor de la Guerra Fría “Contención,” reflejaron meses de intenso debate dentro de la administración.

6. El lector notará que utilizamos el término “base-cima” de forma diferente que en la “Revisión Base-Cima”. Caracterizaríamos a la revisión principalmente como una combinación de enfoques impulsados por “amenaza” y “escenario” para el planeamiento de fuerzas.

7. Gary Hart y Warren Rudman, *New World Coming: American Security in the 21st Century* (Washington, DC: The United States Commission on National Security/21st Century, September 15, 1999), Supporting Research and Analysis, The Phase I Report on the Emerging Global Security Environment for the First Quarter of the 21st Century, págs. 132 a 138.